

М.С. Наумов, Ю.В. Федотова

Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, Україна

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ НЕРІВНОМІРНОСТІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Розглянуто співвідношення понять «простір» і «територія», охарактеризовано економічний простір з позиції територіального, ресурсного та інформаційного підходу. Зауважено, що в сучасних умовах ресурсний підхід є застарілим. Зазначено, що економічний простір утворюється фізичними, юридичними особами та нефізичними об'єктами. Представлено концепції регіонального розвитку – рівномірного то поляризованого. Проаналізовано практику ЄС із політики згуртування.

Ключові слова: територія, регіон, поляризація, вирівнювання, нерівномірність.

Постановка проблеми

Нерівномірність розвитку територій є однією з ключових проблем для багатьох країн світу. Це пояснюється розміром території, природно-кліматичними особливостями, національним складом, культурно-історичними чинниками, а також неоднорідністю економічного простору та розподілом ресурсів.

На сучасному етапі розвитку продуктивних сил під впливом стрімкого впровадження інновацій у всі сфери життєдіяльності людини, поширення інформаційних технологій та систем телекомунікацій, які формують єдиний інформаційний простір, а також розвитку мережевих форм організації виробництва ця проблема знаходить нові особливості.

Конфігурація соціально-економічного простору України відрізняється неоднорідністю та незбалансованістю, що стримує спрямування на стійкий розвиток і призводить до посилення міжрегіональних контрастів. Процеси диференціації економіки регіонів України, сформовані в умовах централізованого планування, значно посилюються у період переходу до ринкової моделі господарювання, що стало причиною зниження її конкурентоспроможності та поглиблення диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку. Зазначені обставини підкреслюють актуальність дослідження нерівномірності розвитку територій, її причин і можливих особливостей прояву.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Досліджуючи причини нерівномірності розвитку територій, у першу чергу слід звернути увагу на категоріальний апарат, який використовують при описі територій у контексті

аналізу економічних процесів.

Так, у літературі важко знайти єдине визначення поняття «економічний простір». Вивчаючи його сутність, використовують географічний (територіальний), ресурсний та процесний (інформаційний) підходи.

Прибічники першого підходу вважають, що поняття «простір» і «територія» є синонімічними. Іншими словами, економічним простором є певна територія, на якій розміщуються певні економічні об'єкти.

Розгляд економічного простору з позицій географічних і державних кордонів є доволі популярним серед багатьох вчених-економістів. Тому економічний простір з позиції територіального підходу є «насиченою територією, що вміщає безліч об'єктів і зв'язків між ними: населені пункти, промислові підприємства, в господарському плані освоєні та рекреаційні площі, транспортні та інженерні мережі та ін.» [1, с. 14]. Зміст такого погляду полягає в тому, що географічне середовище суттєво впливає на розвиток соціальних і економічних процесів, а також дозволяє мінімізувати витрати тим суб'єктам господарювання, що взаємодіють в межах однієї території.

Ідея іншого – ресурсного – підходу полягає у трактуванні економічного простору з позиції спільності ресурсів (людських, матеріальних, соціальних і суспільно-політичних). Мінімізація ресурсів є визначальним аргументом для економічного обґрунтування розміщення об'єкта. Згідно цього підходу, економічний простір створюють ті об'єкти, що використовують спільні ресурси. Отже, економічний простір – це «абстрактний економічний ландшафт динамічного розподілу ресурсів залежно від кон'юнктури та їх місць розташування» [1, с. 15].

Економічний простір утворюється [2, с. 60]:

- фізичними та юридичними особами (суб'єктами господарювання), які вступають у взаємовідносини з метою задоволення власних потреб;

- фізичними та нефізичними об'єктами, які є джерелами економічних інтересів і економічних взаємовідносин.

Досліджуючи еволюцію підходів до розвитку територій, слід зазначити, що в економіці індустріального типу просторовий розвиток розглядався, виходячи з потенціалу нарощування у певному регіоні відповідних виробничих та інфраструктурних потужностей. Сьогодні навпаки на перше місце виходить не лише кількісне збільшення наявних ресурсів, а й ефективне використання людського капіталу і накопичених знань, отже, відбувається перенесення акценту на економіку знань та володіння якісною інформацією, відповідними технологіями її застосування.

Отже, ресурсний підхід до дефініції економічного простору, який визначається з позиції перерозподілу ресурсів між суб'єктами господарювання, є дещо застарілим. Еволюція суспільства обумовлює певну незалежність взаємозв'язків суб'єктів господарювання від чинників територій.

Третій – інформаційний – підхід до визначення економічного простору ґрунтується на його розумінні як віртуального середовища, в якому здійснюється економічний процес.

Простір формують інформаційні потоки, що циркулюють між господарюючими суб'єктами, які визначають структуру цього простору.

Зазначимо, що регіональний економічний простір сьогодні складається з розуміння регіону і просторових характеристики економічних процесів, які у ньому здійснюються.

Під регіоном слід розуміти територіально-цілісну частину країни, яка відрізняється своєрідністю природного середовища, що зумовлює тип та структуру економіки, що характеризується особливим співвідношенням різних галузей господарства, глибокими та різноманітними зв'язками між ними, закінченим циклом відтворення, спільними рисами історичного розвитку, виробничими навичками, соціально-культурними традиціями населення, функціональними особливостями (спеціалізацією), яка виділена за сукупністю цих ознак в адміністративну одиницю та являє собою підсистему соціально-економічного комплексу країни [3, с. 116].

Проблема нерівномірності територіального розвитку ґрунтовно описана у працях вітчизняних та іноземних авторів [1-12].

Враховуючи актуальність цієї проблеми і для розвитку регіонів України та євроінтеграційний

вектор зовнішньої політики, **метою написання цієї статті** став теоретичний аналіз причин нерівномірності розвитку територій та досвіду європейських країн щодо її подолання.

Виклад основного матеріалу

Регіональний розвиток передбачає зміну станів, стадій і просторової організації людської діяльності в регіонах країни.

Концепції регіонального розвитку об'єднують у дві групи.

Перша група акцентує увагу на можливості рівномірного регіонального розвитку за умови максимально продуктивного використання наявного ресурсного потенціалу території паралельно з ефективними заходами органів влади з метою забезпечення сталості регіонального розвитку.

Друга група, до якої належить поляризований регіональний розвиток, акцентує увагу на нерівномірності регіонального розвитку. Концепції цієї групи обґрунтовують не напрями вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, а можливості забезпечення населеннями відповідними критеріями якості життя за умови збереження поляризованості території.

Нерівномірність соціально-економічного розвитку породжує суспільно-просторову поляризацію, яка, з одного боку, посилює розбіжність між полюсом і периферією з точки зору економічних і соціальних індикаторів. З іншого боку, полюси можуть виступати в якості центру, з якого поширюються на оточуючу територію позитивні тенденції в економічному розвитку і покращення якості життя населення.

Полюси соціально-економічного розвитку мають наступні характерні риси [4, с. 113]:

- 1) вища порівняно з іншими господарськими центрами динаміка розвитку, що впливає на їх внутрішню економічну, соціальну та організаційну структуру;

- 2) наявність відповідних видів економічної діяльності, матеріальних (пам'ятки історії і культури, релігійні святині тощо) та нематеріальних (бренд території, креативна та ділова активність населення) активів, які створюють мультиплікаційний ефект та ефект акселерації;

- 3) вплив на соціально-економічний розвиток прилеглої до них території.

Концепція поляризації була представлена у 1950-1960 рр. у роботах французького економіста Ф. Перру. Автор розглядав економічний простір як певне абстрактне силове поле, напруженість якого нерівномірна, і діють сили, що підштовхують до центрів (полюсів або фокусів) та ті, що від них відходять.

Кожен фокус має власне силове поле. До них

прив'язані функціональні полюси зростання.

Ж.-Р. Будвіль представив тлумачення полюса зростання і виділив види економічних просторів, серед яких: гомогенний, поляризований та плановий. До гомогенного простору належать слабозрозвинені території, проте під час розвитку простір неминуче поляризується. Будвіль Ж.-Р. стверджував, що регіональний розвиток не відбувається рівномірно в усіх його складових, тобто існують динамічні («пропульсивні») галузі, які є рушійними силами розвитку всієї національної економіки та виступають в якості «полюсів зростання» [5, с. 22].

Враховуючи наявну тенденцію, варто згадати про єдину систему розселення, коли населеним пунктам різних розмірів та функціональних типів пропонують власні напрямки розвитку. Крім того, формується ієрархічна система, в якій одна з функцій населених пунктів більш високого рівня ієрархії обслуговування міст та селищ більш низького рівня.

В Україні спостерігається негативний прояв суспільно-просторової поляризації, внаслідок якої відбуваються зміни в рівнях розбіжності між столицею та іншими територіями; між регіонами; між міськими і сільськими поселеннями; між великими і малими містами. Результатом такої тенденції є формування регіонів-лідерів, які характеризуються позитивними економіко-соціальними змінами, та регіони, що мають нижчі показники розвитку. Останні території поступово перетворюються на периферію, що являє собою частину суспільного простору, в межах якого спостерігається повільний перебіг соціально-просторових процесів, або вектор їх розвитку не відповідає вектору розвитку малих і середніх міст. Внаслідок цього відбувається поляризація периферійних територій [6, с. 56].

Проблеми поляризації та вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку країн є об'єктом дослідження економічної науки, однак єдина думка стосовно співвідношення між цими процесами відсутня.

В аналізі співвідношення процесів поляризації та вирівнювання соціально-економічного розвитку країн і регіонів виділяють три основних напрями [1, с. 61 – 62]:

1) екистичний, сутність якого полягає в аналізі соціально-економічної поляризації в системі розселення;

2) економічний, який полягає у дослідженні концентрації виробництва товарів і послуг в окремих країнах і районах та диференціації виробництва ВРП на душу населення;

3) соціальний, за яким розглядається розрив між країнами, регіонами у доходах на душу населення.

Зауважимо, що незважаючи на високий рівень соціально-економічного розвитку, Європейський

Союз також характеризується значними регіональними диспропорціями. Так, за рівнем ВВП на душу населення, розрахованому за ПКС, виділяють чотири групи країн ЄС [6, с. 34]:

– порівняно забезпечені країни Західної та Північної Європи, в яких рівень ВВП на душу населення більше 110% від середнього по ЄС;

– Італію та Німеччину, у яких за рівня ВВП на душу населення вище за середньоєвропейського рівня є високорозвинені регіони та «проблемні» території (на півдні та сході);

– малі та середні середземноморські країни (включаючи Іспанію і Словенію), в яких ВВП на душу населення нижче середньоєвропейського рівня, однак розрив не перевищує 30%;

– східноєвропейські держави, в яких ВВП на душу населення за останні роки коливається від 30 до 70% від середнього рівня по ЄС.

Проблеми розвитку регіонів у ЄС розглядаються через політику згуртування, що являє собою «висловлення солідарності між державами членами та регіонами з метою збалансованого розвитку на усій території ЄС зменшення структурних розбіжностей між регіонами, досягнення рівних можливостей для усіх» [3, с. 120].

Ідеї соціального згуртування набувають актуальності з підписанням Римського договору у 1957 році. У преамбулі цього договору зафіксовано бажання держав-членів забезпечити прогрес своїх країн шляхом реалізації спільних дій для усунення бар'єрів, які розділяють Європу, з метою гармонізації розвитку шляхом зменшення розбіжностей між регіонами та подолання відставання менш розвинених регіонів.

Римським договором було визначено необхідність зменшення суттєвих відмінностей у соціально-економічному житті регіонів держав.

Саме з цього часу вирівнювання пропорцій регіонального розвитку стає одним із головних пріоритетів регіональної політики на європейському континенті.

Одним з засобів досягнення цілей згуртування є Європейський соціальний фонд, який націлений на покращення можливостей працевлаштування, сприяння професійній і географічній мобільності і, як наслідок, підвищення рівня життя населення за рахунок професійної перепідготовки та переселення безробітних, забезпечення захисту доходу працівників, які постраждали від виробничих змін.

Ретроспективний аналіз формування європейської регіональної політики дозволяє виділити основні ключові історичні етапи.

У 1936 році було створено Асоціацію реконструкції спеціальних територій Великобританії, одним із напрямів функціонування якої було кредитування малого і середнього

підприємництва.

Вирівнювання пропорцій регіонального розвитку проголошується важливим імперативом регіональної політики ЄС вже у другій половині XX століття.

У 1945 році було прийнято Закон про розміщення промислових підприємств в Англії. Цей закон замінив нормативно-правові акти про спеціальні території і став основою для регіональних програм протягом п'ятнадцяти років.

У Франції у 1949 році було створено підрозділ у справах територій при Міністерстві будівництва. Поряд із цим, внаслідок стагнації галузей промисловості у 1950-1960-х роках, уряди інших європейських країн почали здійснювати заходи стосовно сповільнення занепаду цих галузей. Така політика вважалася «галузевою», оскільки була призначена лише для конкретних секторів національного господарства.

Наступним етапом стають підходи, спрямовані на регіональний розвиток. У першу чергу ці підходи були націлені на задоволення потреб окремих територій, які перебували у фазі економічного спаду, а не потреб конкретного сектору. Саме такий підхід дав поштовх формуванню нової регуляторної парадигми, що була спрямована на розвиток регіону, а не стимулювання лише окремих галузей.

У 1999 році Рада Європи започаткувала реформу структурних фондів. Згідно з нововведеннями, було передбачено наступне скорочення цільових категорій [7]:

I. Найвищий ступінь сприяння тим регіонам, де ВВП на душу населення менше, ніж 75% у середньому по ЄС. Метою підтримки Фонду у цьому випадку є вирівнювання економічних пропорцій регіонального розвитку.

II. Регіони з високим рівнем безробіття, метою є підтримка структурно слабких регіонів.

III. Підтримка ініціативи в освіті та перекваліфікації кадрів з метою розвитку людських ресурсів.

Політика згуртування ґрунтується на чотирьох принципах.

Першим принципом є концентрація. Вона включає в себе концентрацію ресурсів, оскільки значна частина коштів фонду зосереджується на менш розвинених регіонах і країнах; концентрацію зусиль, що полягає у орієнтації інвестицій на ключові пріоритети зростання; концентрацію витрат шляхом фінансування кожної програми.

Другим принципом є програмування, сутність якого полягає у пріоритетності у фінансуванні багаторічних національних програм, спрямованих, а не окремих проєктів.

Третій принцип – це партнерство. Кожна програма є продуктом роботи колективу авторів за

участю влади на європейському, регіональному та місцевому рівні, а також соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства. Всі етапи процесу програмування здійснюються в умовах партнерства: від проєктування до управління та моніторингу до оцінки. Саме такий підхід може гарантувати, що дії будуть адаптовані до місцевих і регіональних потреб і пріоритетів.

Додатковість є четвертим принципом. Фінансування з європейських фондів не може замінити національні витрати країни-члена.

Цікавим є досвід із структури управління в країнах ЄС, де рівень децентралізації визначає державний устрій.

В таких країнах, як Ірландія, Португалія та Греція, використовується централізований підхід щодо регіональної політики. Так, у Греції відповідальність за проведення регіональної політики покладено на Міністерство національної економіки. У 1989 році урядом було здійснено спробу передачі невеликих проєктів на територіальний рівень, однак впровадження цієї практики не набуло належної ефективності через відсутність необхідного досвіду на місцях.

Індустріальну політику в Ірландії здійснюють державні відомства, а саме – IDA – Ireland і Enterprise Ireland, – які підпорядковуються міністерству підприємництва і зайнятості.

Натомість у Португалії вся відповідальність за проведення регіональної політики покладена на Генеральний директорат із регіонального розвитку Міністерства планування і регіонального розвитку.

Інша система управління спостерігається в Італії та Німеччині. Відповідальність за проведення регіональної політики Німеччини покладено на землі, тоді, як більшість елементів італійської системи мають централізований характер.

Після реформування регіональної політики було прийнято закон стосовно питань реформи державної адміністративної системи (Legge Bassanini), який виділяє в якості одного з найважливіших завдань децентралізацію діяльності, що проводиться центральним урядом.

Висновки

Як було виявлено під час дослідження, із двох відомих концепцій регіонального розвитку в ЄС реалізується перша, що акцентує увагу на можливості рівномірного регіонального розвитку. Такий підхід у ЄС реалізується в цілях згуртування, що досягаються шляхом комплексного підходу до вирішення проблем розвитку регіонів, а також партнерства, що є сприятливим чинником для об'єднання держав-учасниць у цілому і окремих соціальних груп зокрема.

Європейський вектор інтеграції України надає

можливості отримання додаткової фінансової підтримки для економіки України.

Вважаємо за доцільне здійснити аналіз можливостей впровадження європейського досвіду децентралізації та розподілу фінансових ресурсів для підтримки найменш розвинених регіонів України.

Література

1. Інструменти регулювання просторово-економічного розвитку України [Текст] : монографія / за наук. ред. Т.В. Голикової ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2014. – 244 с.
2. Губанова, Е.С. Методологические аспекты анализа уровня неравномерности социально-экономического развития регионов [Текст] / Е.С. Губанова, В.С. Клец // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – №1, Том 10. – С. 58-75.
3. Поліщук, Л.С. Регіональні асиметрії в ЄС та нові інструменти політики вирівнювання [Текст] / Л.С. Поліщук // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2015. – Вип. 126. Ч. 2. – С. 116-124.
4. Мельничук, Л.М. Політика соціального вирівнювання регіонального розвитку: європейські стандарти [Текст] / Л.М. Мельничук // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – №16. – С. 112-116.
5. Гоблик, В.В. Регіональна політика Європейського Союзу в контексті розвитку транскордонних регіонів [Текст] / В.В. Гоблик // Агросвіт. – 2015. – №3-4. – С. 21-25.
6. Мезенцев, К. В. Регіональний розвиток в Україні: суспільно-просторова нерівність і поляризація [Текст]: монографія / К. В. Мезенцев, Г. П. Підгрушний, Н. І. Мезенцева. – К.: ДП «Прінт Сервіс», 2014. – 132 с.
7. EU Cohesion Policy 2014 – 2020: legislative proposals [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm.
8. Friedman, J. (1966) Regional development policy. MIT Press.
9. Harvey, D. (2007) A brief history of neoliberalism. Oxford University Press.
10. Smith, N. (1990). Uneven development. Nature, capital and the production of space. Basil Blackwell.
11. Communication from the Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur&lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:&FIN:EN:PDF>
12. EU Cohesion Policy: European Economics and Policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lare&efi.u&bordeaux4.fr/IMG/pdf/EU_Cohesion_policy.pdf

References

1. Gholikova, T. (2014) Instruments for regulating the spatial and economic development of Ukraine. NAN Ukrayiny, DU «In-t ekon. ta proghnozuv. NAN Ukrayiny».

2. Ghubanova, E. (2017). Methodological aspects of the analysis of the level of uneven socio-economic development of regions. *Economic and social change: facts, trends, forecast*, 1, volume 10, pp. 58-75.
3. Polishhuk, L. (2015). EU regional asymmetries and new equalization policy instruments. *Actual problems of international relations*, 126. Part 2, pp. 116-124.
4. Meljnuchuk, L. (2015). Social equalization policy for regional development: European standards. *Investment: practice and experience*, 16, pp. 112-116.
5. Ghoblyk, V. (2015). Regional policy of the European Union in the context of the development of cross-border regions. *Agro-world*, 3-4, pp. 21-25.
6. Mezencev, K., Pidghrushnyj, Gh., Mezenceva, N. (2014). Regional development in Ukraine: socio-spatial inequality and polarization. DP «Print Servis».
7. EU Cohesion Policy 2014 – 2020: legislative proposals. Retrieved from http://www.ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm.
8. Friedman, J. (1966) Regional development policy. MIT Press.
9. Harvey, D. (2007) A brief history of neoliberalism. Oxford University Press.
10. Smith, N. (1990). Uneven development. Nature, capital and the production of space. Basil Blackwell.
11. Communication from the Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Retrieved from <http://eur&lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:&FIN:EN:PDF>
12. EU Cohesion Policy: European Economics and Policy Retrieved from http://lare&efi.u&bordeaux4.fr/IMG/pdf/EU_Cohesion_policy.pdf

Рецензент: д-р екон. наук, професор кафедри економічної теорії та міжнародної економіки О.В. Бервено, Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, Харків, Україна.

Автор: НАУМОВ Максим Сергійович
к.е.н., доцент кафедри економічної теорії та міжнародної економіки
Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова
E-mail – maksim.naumov@kname.edu.ua
ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7306-6420>

Автор: ФЕДОТОВА Юлія Володимирівна
к.е.н., доцент кафедри економічної теорії та міжнародної економіки
Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова
E-mail – f.lektorin@gmail.com
ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7713-9359>

EUROPEAN PRACTICE OF SOLVING THE PROBLEM OF UNEVEN DEVELOPMENT OF TERRITORIES

M. Naumov, Y. Fedotova

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Ukraine

Notes that the configuration of socio-economic space is heterogeneous and imbalances that impede sustainable development and achieve inter-regional contrasts.

The economic space is considered from the point of view of geographical and national borders, which is «a saturated territory containing many objects and connections between them: settlements, industrial enterprises, economically developed and recreational zones, transport and engineering networks, etc.».

In terms of the resource-based approach, economic space is created by those entities that share resources. Therefore, economic space is an «abstract economic landscape of dynamic allocation of resources depending on the environment and their locations».

The third - information - approach focuses on the fact that space is formed by the information flows that circulate between the economic entities that determine the structure of this space.

Regional development concepts are grouped into two groups. The first group focuses on the possibility of a balanced regional development, provided that the available resource potential of the territory is maximally productive. The second group, which includes polarized regional development, focuses on the uneven regional development.

EU development issues have been found to be addressed through cohesion policy, which is a statement of solidarity between Member States and regions for the purpose of balanced development in the EU to reduce structural differences between regions.

The following target categories are presented in the EU in terms of support.

The highest level of assistance to those regions where GDP per capita is less than 75% of the EU average. The purpose of the Fund's support in this case is to balance the economic proportions of regional development.

Regions with high unemployment rates, aiming at supporting structurally weak regions.

Support education and training initiatives to develop human resources.

The European integration vector of Ukraine provides opportunities for additional financial support for Ukraine's economy. We consider it expedient to analyze the possibilities of implementing the European experience of decentralization and distribution of financial resources to support the least developed regions of Ukraine.

Keywords: territory, region, polarization, alignment, non-uniformity.